

REVISIÓN, ARMONIZACIÓN Y VARIACIÓN REGIONAL DE NORMAS EN AGRICULTURA ECOLÓGICA

TRIANA MARRERO, JUAN JOSÉ⁽¹⁾ Y GONZÁLEZ, VÍCTOR⁽²⁾

⁽¹⁾ Director Consejo Regulador de la Agricultura Ecológica de Canarias (CRAE)

⁽²⁾ Coordinador Técnico Sociedad Española de Agricultura Ecológica (SEAE)

RESUMEN

La Agricultura Ecológica (AE), comenzó por ser algo local, con prácticas agrícolas autorreguladas sobre la base de distintos valores éticos. En las últimas décadas la AE ha experimentado un crecimiento espectacular en Europa, y se ha convertido ahora en un importante sector agroindustrial y comercial en el ámbito internacional. Ello ha llevado consigo el desarrollado de distintas normativas, etiquetas y entidades de certificación, con la consecuente tendencia a confundir a los consumidores, constituyendo una barrera que obstaculiza el crecimiento del mercado ecológico.

En Europa, la existencia de una norma única, ha sido la clave para consolidar la confianza del consumidor en la agricultura ecológica. Por esta razón, la revisión de este tipo de regulaciones, como la europea (Reg CEE 2092/91), por ser el mayor mercado de productos ecológicos del mundo, es de gran importancia para ese territorio y su entorno geográfico, puede mejorar la credibilidad y contribuir a la armonización de las normativas ecológicas en general, si se acomete desde un amplio consenso del sector. Para ello, se requieren instrumentos adecuados, como los que proponen algunos proyectos financiados por la Comisión Europea, que después de un amplio proceso de consulta y discusión establecen recomendaciones, para ser tomadas en cuenta en el Plan de Acción Europeo sobre Alimentación y Agricultura Ecológicas y en el reglamento mencionado, permitiendo un mayor desarrollo del sector de la agricultura ecológica en la Unión Europea y en otros lugares de su entorno.

En la presente comunicación, se analizan y argumentan los puntos del actual Reglamento CEE 2092/91, donde se manifiesta diferencias sustanciales en la aplicación del mismo en los países del Sur de Europa, que lo hacen más restrictivo que en los países de Centro y Norte de Europa, discutiendo la posibilidad de adoptar variaciones "regionales", sobre la base de distintas consultas con actores relevantes del sector. Además se propone un debate con detenimiento antes de proceder a su revisión en aspectos específicos, relacionados con el uso de semillas locales, el suministro de alimentos para el ganado o la protección de la AE frente al riesgo de contaminación por cultivos con OMG's. Finalmente, se mencionan algunas iniciativas de armonización de normas en AE, más allá del marco europeo, explorando su complejidad y adecuación. Al final se concluye en la necesidad de establecer estructuras participativas de debate para la elaboración y revisión de las normas de AE, para mantener un cierto grado de armonización de las mismas.

PALABRAS CLAVE: REVISIÓN, ARMONIZACIÓN, VARIACIÓN REGIONAL Y NORMAS

1 ► INTRODUCCIÓN

Las normativas o estándares (1) ecológicos y sus sistemas de certificación fueron desarrollados inicialmente, en la década de los años 50, por la iniciativa privada, cuando el sector ecológico, constituía todavía un reducido nicho en el mercado.

Aunque se han dado casos particulares como en nuestro país (Alonso, A. M. 2001), en general el crecimiento de la agricultura ecológica y sus mercados en la última década, han venido acompañados de un rápido crecimiento, tanto en el número, como en la complejidad de las normativas privadas que la rigen, seguidas más tarde de la posterior eclosión de regulaciones ecológicas oficiales nacionales y/o federales. Todo ello sin contar con las normativas nacionales que proliferaron en varios países europeos, para llenar los vacíos contenidos en la Regulación Europea ECC 2092/91 sobre aspectos relativos a la práctica de la ganadería ecológica

La certificación, inicialmente concebida para fomentar la confianza del consumidor y para diferenciar los productos procedentes de la agricultura ecológica en los mercados, y el enorme abanico de regulaciones y requisitos de certificación actualmente existentes, se considera hoy un obstáculo importante para el desarrollo del sector de la agroalimentación ecológica, especialmente en los productores de países en vías de desarrollo.

Hoy en día, existe un gran número de distintas normativas, etiquetas y entidades de certificación en el mercado, que provoca cierta confusión, tanto en los consumidores, como en los comercializadores y la agroindustria de la AE. Cualquier modificación de la Regulación 2092/91 resulta de vital importancia para la credibilidad del consumidor y la armonización de las normativas ecológicas en general

Se han planteado algunos proyectos que proponen una armonización de normativas intercontinentales, concretamente en el área Iberoamericana (Cyted, 2003), para llegar a una marco de normativa común, con las complicaciones legales y sociales que ello conlleva. Sin embargo, no es una iniciativa nueva, ya que este objetivo ha sido perseguido desde sus inicios por la Federación Internacional de Movimientos de Agricultura Ecológica (IFOAM), desde su creación al establecer las Normativas Básicas para la producción y el procesado orgánico (IFOAM, 2003), que son revisados, cada dos o tres años, con una metodología que permite integrar la opinión de sus miembros (González, 2002).

Por otro lado, varios agentes del sector han considerado necesario debatir la necesidad de introducir ciertas variaciones regionales, en el Reglamento ECC 2092/91, basándose en las evidentes diferencias agroclimáticas que existen en un territorio tan extenso como Europa. A ello se une la convicción de un cierto “sesgo eurocentrista” del Reglamento citado, en su elaboración original, que estaría favoreciendo a la agricultura ecológica de climas templados, especialmente del Norte de Centro y Norte de Europa, convirtiéndolo a su vez en una norma restrictiva al aplicarlo a las condiciones de producción del Sur de Europa (Triana, 2004).

A todo ello, debemos agregar la existencia de una corriente de opinión en el sector ecológico europeo, que sostiene que la aplicación del Reglamento (CEE) 2092/91 como normativa pública, está restringiendo la posibilidad de establecer normativas nacionales más estrictas (IFOAM-EU, 2003b), provocando, con ello, que las distintas certificadoras privadas, y en ocasiones también las certificadoras oficiales, establezcan normativas más estrictas que las contenidas en el citado reglamento.

En España, esta posibilidad sólo se ha utilizado, en aspectos no regulados por el reglamento (Alonso, N., 2003), relativas a la ganadería ecológica. Según algunos autores, esto ha sido así debido a que el propio reglamento europeo es suficientemente restrictivo cuando se aplica en nuestras condiciones productivas (Triana, 2004).

Por último, el sector de la agricultura Ecológica de la Unión Europea, se está planteando como necesaria una profunda revisión del Reglamento Europeo para la agricultura ecológica, que permita introducir ciertas variaciones regionales, en especial en las áreas de la alimentación de animales y en el uso de semillas ecológicas, debido a la situación actual con problemas de abastecimiento de materias primas en ambos casos (IFOAM-EU, 2003). Ello ha desembocado en la formulación de un proyecto de investigación, por un consorcio europeo de diferentes entidades vinculadas a la agricultura ecológica (DARCOF, 2004), posteriormente aprobado por la Dirección General de Investigación de la Comisión Europea, que ha comenzado ya sus trabajos y que pretende, entre otras cosas, evaluar la disponibilidad de semillas y material de propagación ecológica, desarrollar el intercambio de información así como los criterios para la toma de decisiones en el régimen de uso de semillas en AE. El proyecto de investigación también incluye la evaluación del abastecimiento y demanda de los alimentos animales y sus aditivos y desarrollar los criterios de evaluación para alimentos animales y sus aditivos ecológicos específicos, que aseguren tanto el bienestar animal, como la credibilidad de la AE.

Todo ello, para poder cumplir uno de los principios básicos que rigen estos sistemas de manejo: la reducción de la dependencia de insumos de la agricultura convencional en los sistemas de agricultura ecológica.

2 ► MATERIAL Y MÉTODOS

Para revisar la situación del debate sobre éstas temáticas, muy vinculadas entre sí, hemos recurrido en primer lugar a una breve revisión bibliografía del tema. Posteriormente, se ha analizado el Reglamento CEE 2092/91, seleccionando aquellos apartados donde más se manifiesta el carácter “restrictivo” del mismo para sistemas productivos situados en climas del Sur de Europa. El documento resultante se circuló como borrador a distintos grupos de trabajo, organizaciones profesionales agrarias y entidades vinculadas a la agricultura ecológica, tomando algunas sugerencias de miembros del sector (Intereco, 2003).

Además se realizaron diversas consultas por correo con preguntas específicas a expertos en agricultura ecológica, integrantes de agrupaciones del sector, entre las que destacamos la Asociación Vida Sana de Barcelona, el Centro de Investigación y Formación en Agricultura Ecológica y Desarrollo Rural (CIFAED) de Santa Fé (Granada), Consejos y Comités Reguladores de la AE y autoridades competentes de las Comunidades Autónomas y miembros de SEAE, entre otras, cuyos aportes han sido incorporados al documento.

Además, el documento se ha enriquecido con algunos aspectos del planteamiento del “Proyecto de Investigación de apoyo a la revisión del Reglamento CEE 2092/91”, elaborado por un consorcio de entidades europeas recientemente aprobado por la Comisión Europea, que ha iniciado su desarrollo en los países de la Unión Europea. En este proyecto participan de forma directa uno de los autores. Adicionalmente se han revisado y agregado aquellas consideraciones contenidas en el “Proyecto Normativa de Agricultura orgánica para Iberoamérica”, del programa de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (Cytel (2)), dependiente de la AEI (3), en el que colaboran los autores (Garrido, 2004).

El resultado de este proceso, es el que se presenta a continuación una vez incorporados algunos aportes y elementos de los distintos documentos y borradores de consulta del Grupo Regional de la Unión Europea de la Federación Internacional de Movimientos de Agricultura (IFOAM-EU), en cuyas consultas y debates participan también de forma regular los autores.

3 ► DISCUSIÓN Y RESULTADOS

Normatividad y su armonización

Actualmente existen en el mercado ecológico mundial varios cientos de normativas privadas y de regulaciones gubernamentales, dos normativas internacionales –Codex Alimentarius (4) de la FAO-OMS y de IFOAM–, y varios sistemas de acreditación. La falta de cooperación y armonía entre estos esquemas se ha convertido en un problema (Crucefeix, 2002).

El Servicio Internacional de Acreditación Ecológica (IOAS) (5), muestran que 56 países tienen regulado el sector de algún modo; 32 países tienen completamente desarrolladas sus regulaciones; 9 países han implementado regulaciones y 15 países tiene borradores de regulación. En algunos de estos países, las regulaciones se limitan a las normativas; en otros se ha articulado o se están aplicando sistemas o requisitos de acreditación, para certificadores de productos comercializados como procedentes de la agricultura ecológica. Las tres principales autoridades de los mercados importadores (UE, EEUU y Japón), aplican regulaciones completas, con normativas y medidas para aceptar a las entidades certificadoras.

En el sector privado, IFOAM, que exige las entidades certificadoras acreditadas cumplan con las Normativas Básicas DE producción y Elaboración de IFOAM, además de los criterios acreditación de IFOAM (6), tenía acreditadas, 18 entidades (año 2002), en su Programa de Acreditación gestionado por el IOAS, con 12 solicitudes en estudio. Además se ha creado una asociación de entidades certificadoras acreditadas por IFOAM, que ha firmado un compromiso multilateral de equivalencia o reconocimiento (MRA), enfocado a racionalizar la situación y equiparar la aprobación de los productos que son comercializados entre sus clientes.

El reconocimiento mutuo entre países con regulaciones sobre agricultura ecológica, sólo se da en un reducido número casos y, en la práctica, no hay reconocimiento de equivalencia mutua entre países. El Reglamento CEE 2092/91, contempla la aprobación de otros países, pero la Comisión Europea sólo ha aprobado 7 países, bajo este sistema, en más de diez años. El país más importante de los importadores de la UE, EEUU, no está en esa lista.

En Japón las autoridades tienen una lista de países cuyos sistemas de certificación son reconocidos. Recientemente, ha firmado un compromiso con los EEUU, que permite importar productos ecológicos. Pero este acuerdo ha llegado tarde, ya que mientras en 2001 las ventas de los EEUU a Japón ascendieron a \$250 millones, en el 2000 eran de \$3 billones: esta precipitada caída se atribuye a las barreras derivadas de las regulaciones gubernamentales de los productos de agricultura ecológica. El Programa Orgánico Nacional (NOP) de los EEUU, entró en vigor en octubre de 2002, y está acreditando entidades certificadoras foráneas de forma directa desde entonces, algunas de las cuales están en periodo de evaluación todavía (7). Sin embargo, no ha aprobado a ningún otro país ni ha resuelto reconocimientos mutuos para el comercio de productos de agricultura ecológica. Este hecho ha provocado cierta incertidumbre entre los elaboradores ecológicos, sobre la viabilidad del comercio ecológico entre la UE y EEUU, desde esa fecha, acrecentada por los intentos recientes de la administración Bush de modificar las NOP. Por ejemplo, las pequeñas entidades de certificación que no han sido “aprobadas automáticamente”, deben realizar grandes esfuerzos (económicos e informativos), a costa de los reducidos operadores (Legasa, 2002), que quieren iniciar la exportación a los EEUU. Además, muchos comercializadores de EEUU y la UE se abastecen de ingredientes provenientes de países en desarrollo, lo cual complica aún más el panorama.

Todo este laberinto de normativas y requisitos conlleva los siguientes problemas en el comercio de productos ecológicos:

- ▶ Discriminación en la importación, ya que la conformidad requerida respecto a las normativas, no siempre son adecuados a las condiciones agroecológicas de los países exportadores (8).
- ▶ Obliga a las entidades certificadoras a disponer de múltiples acreditaciones para acceder a los tres principales mercados ecológicos mundiales: UE, Japón y EEUU, con el consiguiente incremento de gastos.

- ▶ Exige a los productores, elaboradores y comercializadores disponer de múltiples certificaciones para acceder a los citados tres principales mercados ecológicos mundiales, con el consiguiente aumento de costos.
- ▶ Mayores dificultades para la comercialización por las diferentes interpretaciones de las reglas de las entidades de certificación.
- ▶ Enorme cantidad de trabajo –y retrasos– para las autoridades cuando deben negociar la equivalencia bilateral.
- ▶ Limitación de la efectividad de los reconocimientos bilaterales en caso de productos con ingredientes obtenidos en diferentes lugares del mundo.
- ▶ Falta de homologación por las regulaciones nacionales de los reconocimientos multilaterales, como los que se realizan entre las entidades de certificación acreditadas por IFOAM.

IFOAM organizó una Conferencia sobre “Sistemas de Garantía Ecológica” (IFOAM, 2002), que reunió a representantes de gobiernos y sector privado en la identificación de los problemas y posibles soluciones. Una de las conclusiones destacadas fue que los sistemas de garantía ecológicos, podrían ser mejorados mediante la cooperación para eliminar tantas barreras privadas y gubernamentales y reduzca costes y cargas administrativas. Se consideró que el instrumento más adecuado para la protección, la integridad y la diversidad en la agricultura ecológica, es el establecimiento de equivalencias –y por ello, de mutua aceptación– entre diferentes sistemas, privados y oficiales.

En dicha conferencia se encontró que hay tres modelos alternativos para establecer equivalencias en agricultura ecológica: el modelo del Codex Alimentarius, el Programa de Acreditación de IFOAM y el modelo UN/ECE (9), con sus Objetivos Comunes Reguladores (CROs), normas internacionales de referencia y procedimientos de evaluación de la conformidad.

En este último, resulta interesante el debate sobre si los productos “ecológicos”, deben regularse con “normas específicas de calidad intrínseca”, o si los productos, deben cumplir simplemente los requisitos de calidad visual, tamaño, etc., habituales en los convencionales

El Reglamento CEE 2092/91 y su mayor restrictividad en los países del Sur

El Reglamento CEE 2092/91 y su ampliación posterior en 1999 sobre ganadería ecológica, regula la práctica de la agricultura ecológica en la Unión Europea. Existe la convicción de que el Reglamento tiene un sesgo que favorece a los sistemas de producción ecológica en los países más fríos de Europa, al tolerar una serie de productos, que permiten una

explotación más intensiva de insumos, aunque los haga menos sostenibles. Sin embargo, esta suposición debe ser matizada en el sentido con el hecho de que el uso de insecticidas y fungicidas permitidos en AE, suele ser menor en esos países, al haber existido una menor presión de plagas y enfermedades en esos climas más fríos (Rodríguez, 2002). Sin duda, se requieren más estudios para poder concluir algo al respecto. No obstante, trataremos de ilustrar este punto de vista con algunos ejemplos, deteniéndonos en cuatro aspectos: la reconversión, la fertilización, la protección de plagas y enfermedades y uso de agua.

- **Reconversión**

El planteamiento que se hacía en el Reglamento (CEE) 2092/91 hasta marzo de 2002 del periodo de reconversión estaba pensado para unas condiciones propias de países en los que ha habido agricultura química intensiva en el 100% del territorio (incluidos los bosques y los pastos) desde los años cuarenta hasta ahora, donde prácticamente no hay tierras abandonadas o baldías, y en donde se sobreentiende que si un operador solicita la certificación al organismo de control en tal fecha, es que el día anterior realizó el último tratamiento convencional. No se tenían en cuenta las tierras que llevaban varias décadas abandonadas y en las que cuando se dejaron de cultivar aún no se usaban técnicas de agricultura química, ciertos cultivos tradicionales que se han hecho de forma prácticamente ecológica hasta hoy, y ciertos operadores que llevan haciendo agricultura ecológica desde hace varios años para autoconsumo y que ahora deciden ampliar su actividad y por ello solicitan la certificación.

A partir esa fecha se ha ido flexibilizando bastante este tratamiento y ya se ha considerado la posibilidad de tener en cuenta el uso anterior de las parcelas a la hora de establecer el periodo de reconversión, según el Reglamento (CE) nº 473/2002 de la Comisión, de 15 de marzo de 2002.

- **Fertilización**

El estiércol se considera en el norte de Europa un contaminante, más que una riqueza. La cantidad de estiércol u otras materias que se puede usar está limitada para evitar contaminación por nitratos en las aguas subterráneas, o evitar excesivo contenido de nitratos en las cosechas, especialmente las de hoja. No suele haber problemas de exceso de estiércol en el sur de Europa, y menos en Canarias, pero es un problema grave en Centroeuropa, donde hay un exceso de ganadería y el suelo está encharcado y frío gran parte del año, y por ello la materia orgánica se acumula y no se mineraliza con la suficiente rapidez, y las hortalizas de hoja acumulan nitratos por falta de luz y calor.

El límite de 170 Kg de Nitrógeno por ha de la superficie agrícola utilizada y año establecido en el reglamento es lo que un pastizal o un cultivo herbáceo extensivo en el norte de Europa podría asimilar sin que hubiera contaminación del suelo o de las aguas subterráneas por exceso de nitrógeno. Algunos cultivos hortícolas intensivos, aunque fueran ecológicos, podrían tener

unas necesidades superiores, como por ejemplo solanáceas y cucurbitáceas, que provienen de climas cálidos. El concepto de que la agricultura para ser ecológica debe ser extensiva también es centroeuropeo, ya que en el Mediterráneo, la América Tropical y el Extremo Oriente han existido agroecosistemas intensivos, pero sostenibles que han alimentado a la población de esos territorios superpoblados desde hace miles de años.

La exigencia general de que en agricultura ecológica se emplee estiércol de ganado vacuno, así como las restricciones y garantías particulares que se le exigen al estiércol de otras ganaderías, viene de la necesidad de dar salida al exceso de estiércol, donde hay muchas, para evitar que se convierta en un contaminante. En España se acudió a una interpretación hecha por la comisión europea sobre lo que se considera ganadería intensiva o extensiva y en qué condiciones podrían emplearse los correspondientes estiércoles en fertilización en agricultura ecológica, las “Directrices para la utilización de excrementos de ganado en la agricultura ecológica” (ES/06/95/56840500), incorporándose al reglamento.

En cuanto a los fertilizantes orgánicos o minerales mencionados en el Anexo II-A del reglamento cuya incorporación se permite si no basta con estas técnicas, o no se dispone de suficiente estiércol de ganado ecológico, gran parte de los que figuran con la salvedad “necesidad reconocida por la autoridad de control” (de las que se debe solicitar explícitamente autorización para su empleo) son los que habitualmente se emplean en el sur de Europa:

► Estiércol de ganado convencional, indicando la especie animal y la ganadería de la que procede:

- Estiércol fresco de ganadería extensiva
- Estiércol de ganadería intensiva como materia prima para elaborar compost
- Compost hecho de mezclas de materias vegetales

► Rocas en bruto que no hayan sufrido ataques químicos (p. e. con ácidos) para aumentar su solubilidad, en cultivos especialmente exigentes en potasio o magnesio (es de destacar que algunas hortalizas de fruto precisan un suplemento de fertilización potásica para aumentar su dureza y soportar el transporte hasta los mercados del norte):

- Sal potásica en bruto (por ejemplo kainita, silvinita, etc.)
- Sulfato de potasio con sal de magnesio
- Sulfato de magnesio (por ejemplo: kieserita)

► En cambio no precisan autorización explícita para su empleo algunos productos empleados tradicionalmente en el norte de Europa:

- Turba (producto abundante en el norte)

- Productos y subproductos orgánicos de origen vegetal para abono, como harina de tortas oleaginosas (son subproductos de la industria alimentaria en la que se han empleado disolventes químicos para extraer el aceite)
- Materias a base de madera no tratada químicamente después de la tala (producto abundante en el norte)
- Fosfato natural blando cuyo contenido en cadmio sea inferior o igual a 90 mg/kg. de P205 (hay carencias de fósforo donde llueve mucho y el suelo es ácido)
- Carbonato de calcio de origen natural, por ejemplo: creta, marga, roca calcárea molida, arena calcárea, creta fosfatada, etc. (hay carencias de calcio donde llueve mucho y el suelo es ácido)

El cloruro cálcico puede emplearse con autorización explícita para tratar carencias cálcicas, pero sólo en manzanos.

• Protección de cultivos

En cuanto a los fitosanitarios mencionados en el Anexo II-B del reglamento gran parte de los que figuran con la salvedad “necesidad reconocida por la autoridad de control” algunos usados específicamente contra plagas y enfermedades del sur de Europa:

- Mosqueros con piretroides incorporados (sólo deltametrina o lambdacihalotrina), únicamente contra *Bactrocera oleae* y *Ceratitis capitata*
- Sulfuro de cal (polisulfuro de calcio o mixtura sulfocálcica), como fungicida, insecticida o acaricida
- Aceites minerales, como insecticida o fungicida, sólo en árboles frutales, vides, olivos y plantas tropicales

El cobre en forma de hidróxido de cobre, oxiclورو de cobre, sulfato de cobre tribásico u óxido cuproso, tiene limitado su uso como fungicida hasta 6 Kg de cobre por hectárea y año porque en los países del norte se abusó de él en el pasado y ahora hay problemas de contaminación en los suelos.

• Regadío

Las condiciones del agua para riego, ni siquiera se menciona en el reglamento. En este punto sí que habría que establecer una **variación regional**, donde hay regadíos, para determinar unos mínimos de calidad admisibles en agricultura ecológica, de forma que el agua empleada en regadío no pueda afectar a la salud pública, ni su uso continuado afectar a la fertilidad del suelo a largo plazo, fuera por exceso de salinidad o por aporte de contaminantes. La reutilización de agua contribuye a la sostenibilidad de los regadíos, pero a condición de que hubiera un mínimo de calidad en los sistemas de depuración. En otras zonas del mundo con

problemas de escasez de agua similares a los del Mediterráneo, como Australia y California, los organismos de control correspondientes han permitido en regadío en agricultura ecológica las aguas procedentes de depuración terciaria, y regulado las condiciones de empleo.

Variaciones regionales

Comentamos aquí los resultados de la consulta en España, ya que la consulta en Europa, no ha concluido. Cuatro fueron las preguntas centrales planteadas en la consulta hecha en España (SEAE, 2004): la necesidad de las mismas, su forma de vincularlas al mercado, los criterios para su establecimiento y el manejo de variación regional y armonización de normas. Además se pidieron ejemplos donde estas variaciones regionales son más evidentes. A pesar de las limitadas contribuciones recibidas, consideramos importante comentar aquí algunas de ellas.

- **Necesidad de las variaciones regionales**

Dentro del sector de la agricultura ecológica, parece existir cierto consenso en que la normativa marco de la AE debe ser común para todos los países de la Unión Europea. La introducción de variaciones regionales, no debe ser un problema mayor, si se compara con los esfuerzos por establecer otro tipo de normativas, como por ejemplo los cultivos protegidos (Guerrero, L. 2004). Por ello, se admite que en países, regiones o zonas donde existen problemas específicos ligados al manejo de los recursos naturales, por ejemplo, en climas mediterráneos y en superficies con pendiente, sería conveniente aplicar una serie de medidas adicionales (...) para mitigarlos (Alonso, A. M., 2004).

- **Vinculación entre variaciones regionales y mercado**

En general, se considera que sólo en el caso de existir tradiciones muy arraigadas difíciles de cambiar, que no están en contradicción con el espíritu y los principios de la agricultura ecológica, se pueden permitir un vínculo entre variaciones regionales y mercados. Sin embargo, en ese caso la medida deberá ir acompañada de la educación al consumidor. Permitir ciertas prácticas o hacer más laxa una normativa, sólo para facilitar la comercialización en ciertas regiones no debería contemplarse (Escutia, 2004).

- **Criterios para establecer criterios sobre las variaciones regionales**

Se admite que las variaciones regionales son necesarias para asegurar que los productos ecológicos sean de la máxima calidad posible (Escutia, 2004). El reglamento es un marco de mínimos, que debe mejorarse, pero cada región debería poder establecer unos criterios que hiciesen el reglamento más adaptado a sus características, haciéndolo más restrictivo, en algunos aspectos y estudiando si son necesarias las excepciones que permite el reglamento en el caso concreto de esa región.

El reglamento debería incluir criterios que permitan reconocer la peculiaridad regional (clima, disponibilidad, ubicación). En especial se debe poner atención a la climatología y disponibilidad de ciertos recursos, ya que son dos parámetros claves para el establecimiento futuro de criterios regionales (Escutia, 2004).

Si se parte de criterios objetivos se puede adaptar el reglamento de forma que recoga variaciones regionales claras y sencillas para que no suponga un gran problema en su aplicación, que de pie a determinadas confusiones y dobles interpretaciones.

- **Variaciones regionales y armonización de normativas en AE**

Las variaciones regionales no están reñidas con una cierta armonización de los organismos de certificación. Todas las entidades certificadoras deberían funcionar de la misma forma pero basándose en un reglamento que no es rígido sino que permite la aplicación de la normativa a las diferencias regionales (Escutia, 2004). Debería ser el propio organismo de control, asesorado por un comité de expertos, quien determinase cual es la normativa exacta que debe cumplir un operador en cada región (Escutia, 2004)

Por otro lado, el postulado principal del proyecto “Normativa de Agricultura orgánica para Iberoamérica” (Garrido, 2004), con fines similares a lo planteado aquí sobre las variaciones regionales, para el ámbito iberoamericano, es que las variaciones regionales, no tiene que entrar en contradicción con la armonización de normativas de la agricultura ecológica, si se cuenta con los actores del sector. El proyecto va mas e incluso asegura que establecer bases comunes para el desarrollo legislativo y normativo de la agricultura orgánica, puede promover el desarrollo y la coordinación entre las organizaciones de agricultura orgánica en Iberoamérica, al recoger e integrar las peculiaridades de la producción y comercialización de los pequeños y medianos agricultores, con las limitaciones tecnológicas de los países en desarrollo. Esta iniciativa enfrenta, a nuestro entender serias limitantes debido a la complejidad de la organización político administrativa actual de esa parte del planeta, y la consecuente dificultad de integrar al sector en el debate.

- **Ejemplos donde se pueden aplicar variaciones regionales**

Un caso muy claro es el de la **ganadería**: permitir ganaderías ecológicas con los animales estabulados la mayor parte del año no tiene sentido en las regiones cálidas. El reglamento debería establecer un régimen de temperaturas mínimas en invierno por encima de las cuales no se permitiera la estabulación durante periodos largos (Escutia, 2004).

En el caso de las **semillas** se deberían permitir las variedades locales, aunque no fuesen de producción ecológica, así como el intercambio de semillas si en una determinada región existe una red de intercambio bien establecida (Escutia, 2004). Los insumos o productos a aplicar en AE, contemplados en los anexos del citado reglamento, como el caso de los **residuos urbanos**

de depuradoras no industriales compostados de muchos municipios españoles, con contenidos mínimos de metales pesados, son potencialmente aptos para su utilización como fertilizantes, para enriquecer los suelos de climas mediterráneos por lo general, pobres en materia orgánica. Sin embargo, el reglamento los descarta de antemano. Sería deseable que éstos pudieran ser susceptibles de utilizarse, cumpliendo una serie de requisitos (Alonso, A. M., 2004)

El uso de aguas residuales para riego agrícola, y en parte de lodos de depuradoras urbanas, es otro tema que podría ser objeto de variación regional, sobretodo en climas mediterráneos secos, con escasez de éste recurso. Por un lado, se evitaría el agotamiento de los recursos acuáticos. Sin embargo, también son una fuente de contaminación de microorganismos patógenos (sino está bien depurada), y de metales pesados. Actualmente se tolera su uso si procede de vivienda unifamiliar y con uso doméstico (Triana, 2004). Se podrían establecer “niveles tolerables de metales pesados y/o microorganismos y exigir que se hagan análisis periódicos para su control. El problema es que todavía no se ha determinado cuál es el nivel “tolerable” o la contaminación inevitable en cada lugar.

La importancia del proceso de revisión de normativas

- Aspectos generales

Como se viene señalando, resulta evidente la necesidad de armonizar las distintas normativas en agricultura ecológica, para que permitan reconocer si un producto, es o no ecológico y, a la vez, proteger a los productores ecológicos de la competencia desleal, reforzando la confianza de los consumidores. Por otro lado, es importante considerar las variaciones regionales, exigidas en los principios que rigen la agricultura ecológica, para evitar el uso irracional de los recursos disponibles.

Pero estos objetivos no se podrán lograr si son abordados exclusivamente desde un punto de vista técnico-científico, sin considerar los aspectos sociales y el grado de compromiso de los involucrados y actores del sector en su elaboración. Los sistemas de revisión de las normas, que incorporan estos puntos de vista, con estímulos para una mayor participación de los agentes del sector y de la sociedad en general, han dado más resultados. Al fin y al cabo, una norma es un acuerdo (y un compromiso de cumplirlo) entre los que la diseñaron y la ejecutan.

En Europa, la revisión del Reglamento Europeo 2092/91, en lo relativo a modificaciones menores, relativas a la adición o exclusión de ingredientes en los anexos y/o pequeños cambios en el reglamento, tiene lugar periódicamente en un Comité del Artículo 14, donde están representados todos las Autoridades competentes de los Estados Miembros (EM) y la Comisión Europea, que elabora los informes técnicos para facilitar la toma de decisiones en las reuniones de dicho Comité. El representante de cada EM, con distintos mecanismos en cada país, se responsabiliza de consultar o consensuar sus decisiones con el sector ecológico de su país.

Además la Comisión Europea (CE), ha articulado mecanismos de **consulta directa** con el sector de la Agricultura Ecológica en el ámbito europeo, a través de consultas o reuniones directas con el Grupo Regional IFOAM-UE, organizando y financiando los gastos una reunión anual en Bruselas, Reuniones del Consejo Permanente de la Agricultura Ecológica (dos veces por año). Además de esto ha estableciendo Grupos de Trabajo o Comités Consultivos específicos sobre agricultura ecológica con distintos actores del sector europeo para aspectos que requieren mayor discusión, como el caso de las semillas ecológicas. En estos grupos, participan también miembros de IFOAM-EU y, representantes de sindicatos agrarios españolas (COAG) y de la Federación Nacional de Cooperativas Agrarias españolas.

En España, la **Comisión Reguladora de la Agricultura Ecológica (CRAE)**, un órgano consultivo del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA), en el que están representados diversos representantes de los actores más destacados del sector en el ámbito estatal, ha creado un **Grupo de Trabajo**, que se ocupa de discutir estos temas con el representante de la Autoridad Competente del MAPA. Los miembros de pleno derecho de este Grupo de Trabajo son los representantes de las autoridades componentes de las comunidades Autónomas (CCAA), y el técnico de la autoridad u organismo de control y certificación, generalmente los directores de los Consejos o Comités Reguladores de la Agricultura Ecológica de las CCAA, que suelen asistir como acompañantes al representante de la autoridad competente respectiva, si es invitado por ésta. Recientemente, se han ido incorporando, a criterio de las distintas autoridades componentes, los propietarios o técnicos de las entidades privadas de certificación autorizadas en algunas CCAA (Sohiscert, Agrocolor, ECAL, etc.)

De ese modo, la labor de dicho **Grupo de Trabajo** se ha sesgado mucho hacia los aspectos técnicos y de certificación, fruto de la notable ausencia de actores del sector ecológico, tanto de productores, como de elaboradores, comercializadores, investigadores, grupos ciudadanos, ambientalistas o de consumidores.

Sin embargo, sin mayores cambios este GT al ser un órgano interno de la CRAE, podría enriquecerse más con la incorporación de miembros del CRAE en los debates del mismo. No obstante, muchos miembros de ese Grupo de Trabajo consideran que este Grupo de Trabajo debiera desligarse de la CRAE (Triana, J. J., 2002), para darle así un carácter más vinculante a los acuerdos que se toman y pasar a depender de la Conferencia Sectorial, un órgano conformado por el Ministro y los Consejeros de Agricultura de las diferentes CCAA. Este cambio, que se propone, reducirá la participación del sector, si no se crean espacios “mixtos” de debate y toma de decisión (técnicos, administración y sector).

- **El caso de la revisión en la Regulación Europea**

Como ya hemos mencionado, en la Unión Europea, la revisión con profundidad de la normativa que regula la actividad en el sector ecológico y la integración y armonización entre este marco y las normas privadas existentes es una tarea todavía pendiente, sobre todo en las áreas de alimentación de animales y uso de semillas ecológicas.

Adecuar el marco normativo europeo a los principios de la agricultura ecológica, significa en este momento, evaluar la disponibilidad de semillas y material de propagación ecológico, desarrollar el intercambio de información y definir los criterios para la toma de decisiones en el régimen de uso de semillas en AE. A la vez, se debe evaluar el abastecimiento y demanda de los alimentos animales y sus aditivos, desarrollando también los criterios de evaluación para alimentos animales y sus aditivos ecológicos específicos, asegurando, tanto el bienestar animal, como la credibilidad de la AE. Por último, es necesario también abordar el establecimiento de medidas prácticas de protección de la AE frente al peligro de la contaminación por OMG's, para estudiar la viabilidad de la co-existencia, sobretodo en las semillas.

La revisión supone una combinación del debate abierto y ordenado, que permita una amplia participación e intervención de los sectores involucrados, junto con los expertos y especialistas, en colaboración con las autoridades. Este procedimiento de revisión permite proponer y establecer recomendaciones que tienen mayores posibilidades de ser tomadas en cuenta, tanto en las políticas y medidas a favor de la AE (como el anunciado Plan de Acción Europeo sobre Alimentación y Agricultura Ecológicas), como en el Reglamento mencionado, y contribuir así a un mayor desarrollo del sector de la agricultura ecológica en la Unión Europea. Para esta revisión se ha elegido la fórmula de "Proyecto investigación", en un proceso de consulta y trabajo conjunto de tres años, entre el sector y los investigadores (DARCOF, 2004).

Una de las tareas del mismo, pretende ampliar la coordinación de la investigación de apoyo a la aplicación a nivel de explotación agraria de la legislación sobre agricultura ecológica (uso de productos vegetales del anexo, aspectos específicos de bienestar animal, co-existencia con agricultura convencional), sin olvidar identificar y resaltar los valores éticos y filosóficos que están detrás de ellas. Entre los 10 miembros del consorcio responsable de su ejecución está el Grupo IFOAM-UE, encargado de ampliar la participación del sector ecológico en toda la Unión Europea. El Grupo ya ha contratado a una persona para dinamizar y facilitar la incorporación de las contribuciones de sus miembros. En España, no es costumbre estructurar los debates en equipos mixtos de trabajo, conformados por representantes del sector ecológico y técnicos expertos en el tema. El tema de las normativas se reserva siempre a los expertos y académicos. Con ello, se pierde la oportunidad de establecer normativas en agricultura ecológica que se adecuen más a nuestra realidad.

4 ► CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Existen diferentes ejemplos que demuestran que el Reglamento europeo es restrictivo para las condiciones del clima del sur de Europa, por lo menos en aspectos de reconversión, fertilización, protección de cultivos y uso del agua. Permitir ciertas variaciones regionales en el Reglamento europeo 2092/91, respetando y manteniendo un marco legal común en

Europa, formula que ha posibilitado una mayor credibilidad en los sistemas de producción ecológica frente al consumidor, podrán impedir este tipo de restricción. Por otro lado, la participación de los representantes de los actores y agentes del sector en las actuales estructuras de debate sobre nuevas normativas, es bastante reducida. Por ello, es fundamental para estimular e incrementar esa participación de los distintos agentes del sector articulando mecanismos y formas ágiles de participación en la definición de las normativas para la AE, tanto en el ámbito nacional, como de la UE, iberoamericanas y mundiales

Finalmente, consideramos que resulta conveniente emprender una nueva revisión del Reg EEC 2092/91, que aborde la viabilidad de restringir o eliminar el uso de semillas y fuentes de alimentos animales no ecológicos en estos sistemas productivos ecológicos y estimule así una mayor conversión de los agricultores a ésta agricultura para lograr así una mayor sostenibilidad del mundo rural

5 ► BIBLIOGRAFÍA

- **ALONSO, A. M. 2003**

Comunicación personal de 09/02/2004

- **ALONSO, A.M. 2001**

“Desarrollo y situación actual de la agricultura ecológica: elementos de análisis para entender el caso español”. En Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros, 192, pp. 123-159.

- **ALONSO, NURIA 2003**

Comunicación personal de 05/02/2003

- **CRUCIFIX, DAVID 2002**

“Report of the IFOAM Conference on Organic Guarantee Systems”. Ed. IFOAM, Tholey-Theley, Germany

- **CYTED 2003**

Descripción del proyecto Normativas para la Agricultura Ecológica en Iberoamérica. www.cytcd.org

- **DARCOF 2004**

Research to support of the EU regulation on organic agriculture. In <http://www.organic-revision.org>

- **ESCUTIA, MONTSE 2004**

Comunicación personal de 11/02/2004, en nombre de Vida Sana.

- **FIBL 2004**

Organic Inputs Evaluation, in www.organicinputs.org

- **GARRIDO, M. 2003**

Memoria de proyecto de investigación cooperativa. “Normativas de agricultura orgánica para Iberoamérica. Resumen. 9p, comunicación personal 05/02/2004

- **GONZÁLEZ, V. 2002**

La revisión de la normativa en IFOAM: un ejemplo de integración del sector. Referencia a la última revisión de Victoria (Canadá), en Actas del V Congreso de SEAE “La agricultura y ganadería ecológica en un marco de diversificación y desarrollo solidario, Gijón, España. 1439-1447pp

- **GONZÁLEZ, V. 2003**

Informe de país sobre certificación de insumos para la agricultura ecológica en España” (inglés). En www.orginput.org

- **IFOAM 2002**

Sistemas de garantía de calidad. Nuremberg, febrero 2002 Feria Biofach

- **IFOAM 2003**

Normas Básicas para la producción y el procesado orgánico 158p. Ed. Die Deutsche Bibliothek. Alemania

- **IFOAM - EU 2003 A**

Descripción del Proyecto de apoyo a la revisión del Reg 2092/91

- **IFOAM - EU 2003 B**

Borrador de trabajo para consulta sobre variaciones regionales, documento interno

- **INTERECO 2004**

Comunicación personal de Nuria Almarza de 10/02/2004

- **LEGASA, A. M. 2002**

Propuesta de reglas para la certificación de aceites de oliva de agricultura ecológica. ECOLIVA 2002. Cuaderno de resúmenes 46pp

- **LIEBMANN, A. 2004**

Comunicación personal Alecoconsult de 07/02/2004

- **PLATFORM BIOLOGICA 2004**

Comunicación personal de Joost Guijt de 10/05/2004

- **RODRÍGUEZ, JUAN 2002 A**

Comunicación personal de 18/07/2003

- **RODRÍGUEZ, JUAN 2002 B**

Revision of the EU Regulation 2092/91 in relation to organic heated greenhouse production and its interpretation between different European organic sector bodies. TCS Program Cantelo Nurseries Limited & Newcastle University TESCO Centre For Organic Agriculture TCS ASSOCIATE No: 3562. January 2002. 16p

- **SEAE 2004**

Lista electrónica 06/02/2004 Consulta de internet

- **TRIANA, J. J. 2003**

Comentarios a la Reg 2092/91, comunicación personal.

- **TRIANA MARRERO, J. J. 2004**

Comunicación personal de 12/02/2004

- **GUERRERO, L. 2004**

Comunicación personal de 22/06/2004

(Footnotes)

(1) Usaremos la palabra normativas, para referirnos a “esquemas de certificación”, por motivo de espacio.

(2) Ver www.cyted.org

(3) Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI)

(4) Ver en www.fao.org, sección Codex Alimentarius las “Directrices para la producción, elaboración etiquetado y comercialización de los alimentos producidos ecológicamente”, que se han actualizando en 2002 (en español).

- (5) International Organic Accreditation Services, entidad acreditadora independiente que gestiona el programa de certificación IFOAM por encargo de ésta
- (6) Los criterios de acreditación de IFOAM se basan en las exigencias de la Guía ISO/IEC 65 para entidades de certificación de productos bajo programas concretos y, contiene además criterios específicos de control, inspección y certificación.
- (7) www.ams.usda.gov/nop/NOP/standards.html
- (8) Hay normas privadas para vinos “ecológicos” (Delinat) que contemplan mantener cubiertas vegetales verdes sobre el suelo, todo el año en plantaciones de viña, condición muy difícil en el verano mediterráneo, pero fácil en Suiza.
- (9) Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (UNE/CE). En internet se encuentran las actividades reguladoras de esa entidad en agricultura ecológica www.unece.org/trade/agr/meetings/wp.07/document/2002_09.pdf.